Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/258

19. 01. 95

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Liesel Hartenstein, Wolfgang Behrendt, Friedhelm Julius Beucher und weiterer Abgeordneter der Fraktion der SPD
— Drucksache 13/124 —

Ablagerung von Abfällen als untertägiger Versatz im Bergbau

Nach Angaben des Umweltbundesamtes werden jährlich ca. 2 Mio. Tonnen bergbaufremder Rückstände als Versatz im Bergbau eingesetzt. Für die untertägige Ablagerung von Sonderabfällen gelten die Vorschriften der Technischen Anleitung Abfall Teil 1 (TA Sonderabfall). Für die untertägige Ablagerung sonstiger Abfälle oder auch ihrer Verwertung als Baustoff oder Versatzmaterial in untertägigen Abbauhohlräumen gibt es keine vergleichbare Regelung. Die Verfüllung und der Versatz in Bergwerken wird nach Bergrecht genehmigt. Dadurch entsteht eine direkte Konkurrenz zwischen Untertagedeponien, die nach Abfallrecht zugelassen sind und damit einem hohen Umwelt- und Sicherheitsstandard entsprechen, und Bergwerken mit nach Bergrecht zugelassenem Versatz für dieselben Abfälle. Der preislich günstigere Versatz im Bergbau wird in zunehmendem Maße genutzt. Absurd wird die Situation, wenn z. B. im Salzbergwerk Heilbronn bestimmte Sonderabfälle in dieser Untertagedeponie abgelagert werden und – wenige Kilometer entfernt – der gleiche Abfall scheinbar umweltverträglich im Versatz von Hohlräumen verwertet wird, jedoch zu niedrigerem Preis. Daher besteht dringender Regelungsbedarf.

Vorbemerkungen

a) Der Bundesregierung ist bekannt, daß die Menge der besonders überwachungsbedürftigen Abfälle deutlich abgenommen hat. Dieser Rückgang wird von den Ländern auf vielerlei Faktoren zurückgeführt, im wesentlichen auf die zunehmende Verwertung von Reststoffen. Diese Entwicklung wird von der Bundesregierung grundsätzlich begrüßt.

b) Nach geltendem Recht wird zwischen Reststoffen und Abfällen unterschieden. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) hat in § 5 Abs. 1 Nr. 3 bestimmt, daß genehmi-

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 16. Januar 1995 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

gungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben sind, daß Reststoffe vermieden werden, es sei denn, sie werden ordnungsgemäß und schadlos verwertet oder, soweit Vermeidung und Verwertung technisch nicht möglich oder unzumutbar sind, als Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt.

Wird ein Reststoff nach diesen Vorgaben verwertet, unterfällt er nicht dem Anwendungsbereich des Abfallgesetzes, mit Ausnahme der entsprechenden Anwendung bestimmter Überwachungsinstrumente (§ 2 Abs. 3 AbfG).

In der Praxis des Vollzugs durch die Länder haben die Begriffe „Reststoffe" und „Abfälle" Abgrenzungsfragen aufgeworfen, die im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen intensiv im Deutschen Bundestag und im Bundesrat erörtert wurden. Im Ergebnis sind nach diesem Gesetz auch Reststoffe künftig als Abfälle zu behandeln; es wird nur noch zwischen Abfällen zur Beseitigung und Abfällen zur Verwertung unterschieden.

Damit sind eine Reihe von Fragen, die auf die Abgrenzung zwischen Reststoff und Abfall abzielen, vom Gesetzgeber bereits entschieden. Für das spezielle Problem der Verwertung in Form des Versatzes im Bergbau hat der Gesetzgeber darüber hinaus bestimmt, daß die Bundesregierung durch Rechtsverordnung stoffliche Anforderungen festlegen kann, wenn Kraftwerksabfälle, Gips aus Rauchgasentschwefelungsanlagen oder sonstige Abfälle in der Bergaufsicht unterstehenden Betrieben aus bergtechnischen oder bergsicherheitlichen Gründen oder zur Wiedernutzbarmachung eingesetzt werden.

c) In bezug auf die materiellen Anforderungen an die Verwertung von Stoffen im Bergbau werden derzeit standardisierte Regeln geschaffen:

- Der Länderausschuß Bergbau hat für die Abgrenzung von Reststoffverwertung und Abfallentsorgung im Zusammenhang mit dem Verbringen bergbaufremder Reststoffe in bergbauliche Hohlräume ein Arbeitspapier „Verwertung von bergbaufremden Reststoffen im Bergbau" erstellt, nach dem die Bergbehörden der Länder als Zulassungs- und Aufsichtsbehörden verfahren. Dieses Arbeitspapier ist Bestandteil der Bestandsaufnahme der rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen der von der LAGA (Länderarbeitsgemeinschaft Abfall) erstellten Technischen Regeln „Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfällen", deren Ziel es ist, die bereits vorhandenen Ansätze in den einzelnen Rechtsbereichen und Bundesländern aufeinander abzustimmen und zu vereinheitlichen.

- Außerdem hat im Auftrag des Länderausschusses Bergbau dessen Ad-hoc-Arbeitskreis „Bergbauliche Hohlräume und Abfallentsorgung" „Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfällen als Versatz unter Tage – Technische Regeln für den Einsatz von bergbaufremden Reststoffen/Abfällen als Versatz –" erarbeitet.

Diesen hat der Länderausschuß Bergbau auf seiner 105. Sitzung am 11. Oktober 1994 in Potsdam zugestimmt und sie den Länderbergbehörden zur Einführung empfohlen, damit bei der Zulassung der Verwertung bergbaufremder Reststoffe/Abfälle als Versatz bundeseinheitliche Kriterien des Umweltschutzes sowie des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zugrunde gelegt werden.

— Um eine Vereinheitlichung der Anforderungen an die Verwertung von Reststoffen/Entsorgung von Abfällen in bergbaulichen Hohlräumen herbeizuführen, hat die 42. Umweltministerkonferenz am 18./19. Mai 1994 die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) beauftragt, im Einvernehmen mit dem Länderausschuß Bergbau unter Zugrundelegung der „Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfällen ..." Orientierungswerte zu erarbeiten und zur 14. Amtschefkonferenz (ACK) als Bericht vorzulegen.

  Die LAGA hat für die 43. Umweltministerkonferenz am 24./25. November 1994 einen Zwischenbericht vorgelegt.

Wann eine Verordnung nach § 7 Abs. 2 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes ergeht und welche stofflichen Anforderungen sie enthält, wird wesentlich von den Ergebnissen der Arbeitsgruppen abhängen.

Dies vorangestellt, beantwortet die Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß der Einsatz von bergbaufremden Stoffen, insbesondere von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen, als Versatzmaterial im Bergbau erheblich zunimmt?

   Welche Auswirkungen hat diese Praxis auf nach Abfallrecht zugelassene Untertagedeponien?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Verwertung von bestimmten Reststoffen abfallwirtschaftlich geboten und grundsätzlich positiv zu bewerten ist. Dies gilt auch für die Verwertung von bergbaufremden Reststoffen im Bergbau, wenn seitens der zuständigen Landesbehörden im Rahmen ihrer bergrechtlichen Betriebsplanzulassung sichergestellt wird, daß die Versatzmaterialien ordnungsgemäß und schadlos im Rahmen vorgesehener Versatzmaßnahmen verwertet werden. In den Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfällen als Versatz unter Tage „Technischen Regeln für den Einsatz von bergbaufremden Reststoffen/Abfällen als Versatz" hat der Länderausschuß Bergbau den Behörden hierzu einheitliche Beurteilungsmaßstäbe an die Hand gegeben.

Die Auswirkungen des Einsatzes von bergbaufremden Reststoffen als Versatzmaterial im Bergbau auf nach Abfallrecht zugelassene Untertagedeponien sind nach gegenwärtigem Kenntnisstand begrenzt. Die Aufgabe der derzeitigen und künftigen abfallrechtlich zugelassenen Untertagedeponien, die weder vermeidbaren und verwertbaren noch oberirdisch zu beseitigenden Abfälle durch

untertägige Ablagerung nachsorgefrei zu beseitigen, wird nicht in Frage gestellt.

2. Ist bei der derzeitigen Praxis auszuschließen, daß mit dem Versatz von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen im Bergbau Altlasten entstehen?

   Ist eine Langzeitsicherheit gewährleistet?

   Wer garantiert dies?

   Wer kommt im Falle eines Umweltschadens für die Sanierung auf?

Zu den bergrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen bei mit der Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen zusammenhängenden Versatzmaßnahmen gehört, daß gemeinschädliche Einwirkungen nicht zu erwarten sind. Die in den Vorbemerkungen genannten, von allen Bergbehörden bei der Zulassung solcher Maßnahmen zu beachtenden „Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfällen als Versatz unter Tage – Technische Regeln für den Einsatz von bergbaufremden Reststoffen/Abfällen als Versatz –" zielen darauf ab, das Entstehen von Altlasten auszuschließen und eine Langzeitsicherheit zu gewährleisten. Wegen fehlender Vollzugskompetenz liegen der Bundesregierung keine eigenen Untersuchungen vor, inwieweit diese Ziele jeweils erreicht werden.

Entsprechend dem im Umweltrecht geltenden Verursacherprinzip hat im Falle eines wider Erwarten eintretenden Umweltschadens der Verursacher für die Sanierung aufzukommen. Die Bergaufsicht endet im übrigen nach § 69 Abs. 2 BBergG u. a. erst zu dem Zeitpunkt, in dem nach allgemeiner Erfahrung nicht mehr damit zu rechnen ist, daß gemeinschädliche Einwirkungen eintreten werden.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung die Langzeitrisiken durch Versatz von bergbaufremden Abfällen im Salzbergbau, im Steinkohlenbergbau, im Braunkohlenbergbau, im sonstigen obertägigen Bergbau?

Aus der Antwort zu Frage 2 geht bereits hervor, daß die bei der Zulassung des Versatzes mit bergbaufremden Reststoffen zu beachtenden Anforderungen und Technischen Regeln die Langzeitsicherheit berücksichtigen. Dabei wird den unterschiedlichen Verhältnissen im Salzbergbau, im Steinkohlenbergbau, im Braunkohlenbergbau und im sonstigen Bergbau dadurch Rechnung getragen, daß jeder Einzelfall nach eingehender Untersuchung der vorgesehenen Versatzstoffe und der geologischen und sonstigen Umweltbedingungen einer Versatzklasse zugeordnet wird, die den uneingeschränkten Versatz mit weitgehend unbelastetem Material gestattet, den eingeschränkten Versatz bei immissionsneutraler Verbringung ermöglicht oder den eingeschränkten Versatz mit definierten Sicherungsmaßnahmen im Sinne des vollständigen Einschlusses gebietet. Kann nach dem Ergebnis der Prüfung in einem Fall das Langzeitrisiko nicht ausgeschlossen werden, wird die Zulassung versagt und auf die dann notwendige

Entsorgung des Abfalls in einer abfallrechtlich zugelassenen Abfallentsorgungsanlage verwiesen.

4. In welchen Fällen ist der Versatz von Abfällen oder Reststoffen der Bundesregierung im Steinkohlenbergbau, im Braunkohlenbergbau, im Salzbergbau, im sonstigen Bergbau genehmigt worden?

Im in den Vorbemerkungen angesprochenen Zwischenbericht der LAGA an die 43. Umweltministerkonferenz wird ausgeführt, daß in einer 1993 für das Jahr 1992 durchgeführten Erhebung 39 Bergwerke genannt sind, in denen Versatz eingebracht wird. Bei den 39 Bergwerken handelt es sich um 18 Steinsalz- bzw. Kalibergwerke, 10 untertägige Steine-Erden-Betriebe, 6 Erz- und 5 Steinkohlenbergwerke. Von den 39 o. g. Bergwerken setzen 27 bergbaufremde Reststoffe als Versatz ein.

5. Welche Auswirkungen auf das Verhalten von Abfallerzeugern hat nach Ansicht der Bundesregierung die Tatsache, daß ein und derselbe Abfall einmal nach Bergrecht und ein andermal nach Abfallrecht behandelt wird und damit unterschiedliche Entsorgungskosten verbunden sind?

   Welche Auswirkungen hat diese Praxis auf nach Abfallrecht und Immissionsschutzrecht zugelassene Sonderabfallbehandlungsanlagen?

Für das Verhalten der Erzeuger von Reststoffen ist entscheidend, unter welchen Voraussetzungen – insbesondere nach dem BImSchG und Bundesberggesetz – beim Einbringen von Reststoffen in bergbauliche Hohlräume von einer Verwertung dieser Reststoffe auszugehen ist. Das gilt vor allem für den Betreiber von genehmigungsbedürftigen Anlagen; die in diesen Anlagen anfallenden Reststoffe sind für die Praxis der Verwertung bergbaufremder Reststoffe im Bergbau von besonderer Bedeutung. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz verpflichtet den Reststofferzeuger zu einer vorrangigen Verwertung (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG). Solange eine solche Verwertung umweltverträglich erfolgt, ist dagegen auch nichts einzuwenden.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die in der Regel kostengünstigere Verwertung als Bergversatz dazu führt, daß die Abfallentsorgungsanlagen von entsprechenden Abfallmengen entlastet werden und sich deren Kapazitätsbedarf verringert.

6. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß es sich beim Versatz von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen um eine Verwertung von Reststoffen oder um eine Beseitigung von Abfällen handelt?

   Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Auslegung der Bundesregierung für die Interpretation des Kreislaufwirtschaftsgesetzes hinsichtlich der Anhänge II A und II B?

Soweit der Versatz von Reststoffen zulässig ist – was im Einzelfall zu prüfen ist –, handelt es sich nach geltendem Recht um eine Form der Verwertung von Reststoffen und nicht um eine Beseiti-

gung von Abfall. Auf die Vorbemerkung wird verwiesen. Um Umgehungen des Abfallrechtes auszuschließen, können die Länder die überwachungsbedürftigen Reststoffe der abfallrechtlichen Überwachung unterwerfen. Die oben erwähnten „Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen als Versatz unter Tage – Technische Regeln für den Einsatz von bergbaufremden Reststoffen/Abfällen als Versatz" sehen die Überwachung mit Hilfe von Verwertungsnachweisen entsprechend der Abfall- und Reststoffüberwachungsverordnung ausdrücklich vor.

In Artikel 1 des Gesetzes zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen vom 27. September 1994 dienen die Anhänge II A und II B zur näheren Definition der (faktischen) Entledigung, unbeschadet der Frage, ob darüber hinaus ein Wille oder die Pflicht zur Entledigung vorliegen (§ 3 Abs. 2, 3 und 4 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes – KrW-/AbfG). Unter welchen Voraussetzungen eine Verwertung zulässig ist, ergibt sich aus den §§ 4 ff. KrW-/AbfG. Künftig wird nach den dort genannten Kriterien im Einzelfall zu prüfen sein, ob eine Verwertung bergbaufremder Abfälle im Rahmen des Versatzes zulässig ist, unbeschadet weiterer Anforderungen aus anderen Rechtsbereichen.

7. Welche Kriterien sind für die Bundesregierung maßgeblich zur Abgrenzung der Begriffe Verwertung und Beseitigung für die Praxis des untertägigen Versatzes von Abfällen?

   Welche Abfälle können nach Auffassung der Bundesregierung nach Bergrecht zum Versatz eingesetzt werden?

   Welche Beschaffenheit der Hohlräume in Bergwerken setzt sie voraus, und wie kann eine Kontrolle wirksam vollzogen werden?

Hinsichtlich der Kriterien für die Praxis des untertägigen Versatzes zur Abgrenzung der Begriffe Verwertung und Beseitigung wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

Die Einbringung von bergbaufremden Abfällen in bergbauliche Hohlräume richtet sich z. Z. nach den Technischen Regeln, die vom Länderausschuß Bergbau unter besonderer Berücksichtigung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes aufgestellt wurden. Die Technischen Regeln enthalten detaillierte Anforderungen an den Verbringungsraum im Bergwerk, die Versatzarten und -verfahren, die Stoffuntersuchungen, die Kontrolle, die Qualitätssicherung und die Dokumentation.

Die Kontrolle erfolgt im Rahmen der Verwertungsmaßnahme durch den Anlagenbetreiber und die zuständige Behörde.

Im übrigen kann nach geltender Rechtslage die Reststoffverwertung abfallrechtlich überwacht werden (§ 2 Abs. 3 des Abfallgesetzes in Verbindung mit der Reststoffbestimmungs- sowie der Abfall- und Reststoffüberwachungs-Verordnung).

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß durch die niedrigeren Kosten für Verbringung als untertägiger Versatz die Abfälle einer umweltverträglichen Nutzung entzogen werden mit der Folge, daß nach modernen Umweltstandards neu errichtete Verwertungsanlagen nicht mehr ausgelastet sind?

Nach geltender und künftiger Rechtslage kann der Versatz eine Maßnahme der Verwertung darstellen. Ob alternativ andere Formen der Verwertung angewandt werden, hängt im Einzelfall von einer Vielzahl von technischen, ökologischen und ökonomischen Faktoren ab.

Künftig ist nach § 5 Abs. 2 Satz 3 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes eine der Art und Beschaffenheit des Abfalls – einschließlich der derzeitigen Reststoffe – entsprechende hochwertige Verwertung anzustreben.

9. Wird die Bundesregierung die Ablagerung von Abfällen im Zuge der Rekultivierung, die nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes gestattet ist, durch eine Rechtsverordnung einschränken?

10. Wird die Bundesregierung eine entsprechende Rechtsverordnung z. B. nach § 7 Abs. 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorlegen, um die derzeitige Praxis einzuschränken?

    Wenn ja, wann wird mit dieser Rechtsverordnung zu rechnen sein?

    Welche stofflichen Anforderungen an Kraftwerksabfälle, Gips aus Rauchgasentschwefelungsanlagen oder sonstige Abfälle werden zur Grundlage für den Einsatz als Versatz im Bergbau gemacht?

Wegen ihres Sachzusammenhangs werden die Fragen 9 und 10 gemeinsam beantwortet.

Die inhaltlichen Anforderungen an den Einsatz von bergbaufremden Reststoffen als Versatz werden derzeit von Arbeitsgruppen der Länder standardisiert. Die Bundesregierung wird abhängig von den Ergebnissen dieser Bemühungen der Länder entscheiden, wann und mit welchen Regelungsinhalten sie von der Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung – die der Zustimmung der Länder bedarf – Gebrauch macht.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333